

University of Groningen

De Toekomst van de Wabo

Tolsma, H.D.

Published in:
Milieu & Recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tolsma, H. D. (2010). De Toekomst van de Wabo: Een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging. *Milieu & Recht*, 37(2), 146-150.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging

H.D. Tolsma¹

In 2010 treedt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking. Plannen voor de toekomst van deze wet worden door de Minister van VROM echter op dit moment al voorbereid. De Tweede Kamer heeft in een motie de wens uitgesproken om in de Wabo een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging te realiseren. Dit artikel bevat een eerste verkenning van de juridische belemmeringen die hierbij verwacht kunnen worden.²

1. Inleiding

Met de invoering van de Wabo in 2010, wordt het omgevingsrecht op een ingrijpende wijze herzien.³ In de integrale omgevingsvergunning, die de kern vormt van de Wabo, worden vijftientig vergunningstelsels geïntegreerd waaronder de bouwvergunning, de milieuvergunning en de monumentenvergunning.⁴ Hoewel in dit artikel de omgevingsvergunning met integrale belangenafweging centraal staat, kent de Wabo een dergelijke omgevingsvergunning niet. Bij de voorbereiding van de Wabo is een keuze gemaakt tussen vier modellen op basis waarvan de omgevingsvergunning zou kunnen worden vormgegeven. In het wetsvoorstel is gekozen voor zogenoemde *integratie met schotten* (model 3). Dit betekent dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning door het bevoegde bestuursorgaan wordt beoordeeld aan de hand van een toetsingskader, dat bestaat uit een optelsom van de afzonderlijke en gescheiden toetsingskaders uit de diverse vergunningstelsels die in de omgevingsvergunning zijn opgegaan. De reden van de keuze voor model 3 is dat de realisering van een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging (model 4) een omvangrijke wetgevingsoperatie vereist die op korte termijn niet mogelijk is.⁵

Het beleidsvoornemen van de regering is echter om in de toekomst in de Wabo een omgevingsvergunning met een integrale belangenafweging te realiseren. Dit houdt in dat de afzonderlijke toetsingskaders uit de diverse vergunningstelsels inhoudelijk worden geïntegreerd tot één integraal toetsingskader. In de literatuur is hier positief op gereageerd en wordt zelfs gepleit voor nog verdergaande inhoudelijke integratie met andere aspecten, zoals water.⁶ Als voordeel wordt gezien dat verschillende aspecten van het omgevingsrecht (zoals milieu, natuur en ruimtelijke ordening) door het bevoegde bestuursorgaan in samenhang kunnen worden beoordeeld, zonder dat de grenzen van diverse toetsingskaders daarbij een belemmering vormen. Ook in de Tweede Kamer is draagvlak voor model 4. Zo is een motie aangenomen waarin de leden van de Tweede Kamer de regering verzoeken om nog in de huidige kabinetsperiode tot voorstellen te komen over de inhoudelijke integratie van toetsingskaders in één breed toetsingskader.⁷ De Minister van VROM heeft aangegeven dat deze voorstellen meege-

nomen zullen worden in het actieprogramma 'Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkelingen'.⁸

De politieke wens om de omgevingsvergunning met integrale belangenafweging te realiseren, wordt in dit artikel als uitgangspunt genomen.⁹ Hoe de voorstellen voor integratie van toetsingskaders binnen de Wabo er uit zullen gaan zien, is nog niet duidelijk. Het doel van deze bijdrage is om mogelijke juridische belemmeringen en eventuele oplossingsrichtingen bij de realisering van de omgevingsvergunning met integrale belangenafweging te verkennen. Eerst wordt aandacht besteed aan grenzen die voortvloeien uit het Nederlandse bestuursrecht (par. 2). Vervolgens wordt

1. Mr. Hanna Tolsma is als postdoconderzoeker verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en per 1 juli 2009 werkzaam aan een door NWO gefinancierd onderzoek: 'De omgevingsvergunning met integrale belangenafweging: een verkenning van de juridische mogelijkheden'. Met dank aan Kars de Graaf voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie.

2. Op basis van deze eerste verkenning zal in het kader van het bovenstaande onderzoeksproject nader onderzoek worden verricht.

3. De Wabo is bekendgemaakt in het *Stb.* 2008, nr. 496. De Wabo zal naar verwachting op 1 juli 2010 in werking treden, zie *Kamerstukken II* 2009/10, 31 953, nr. 25, p. 3 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 XI, nr. 18, p. 10.

4. In dit artikel wordt niet ingegaan op de achtergronden en de hoofdlijnen van de Wabo. Zie hierover o.a. J.H.G. van den Broek, *Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning 2009*, Deventer: Kluwer 2009 en F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007.

5. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, nr. 18. In deze brief aan de Tweede Kamer zijn vier modellen beschreven. Bij de modellen 1 en 2 wordt uitgegaan van een coördinatie van verschillende vergunningen. Model 3 en 4 zijn gericht op de integratie van de diverse toestemmingstelsels.

6. J.H.G. van den Broek, 'De bouw maakt het met Wabo en omgevingsvergunning', *BR* 2008, p. 161; J.H.G. van den Broek, 'Kroonjuwelen met scherpe randjes', *TO* 2006, p. 136-140; R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning en het specialiteitsbeginsel', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak* (Damen-bundel), Den Haag: BJu 2006, p. 155-166; R.J. van Dam, H.J.A.M. van Geest, S. Hillegers & T.E.P.A. Lam, 'De wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader) beschouwd', *Gst.* 2005, p. 597-605; A. Van Hall, 'Belangenafweging in de wet op de fysieke omgeving', in: A. Driesprong e.a., *Lex aquarum, Liber amicorum. Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000, p. 138-159; J.H.G. van den Broek & J. Rutteman, 'Bedrijfsleven en milieubeweging steunen Wabo', *M en R* 2005, p. 546-549.

7. *Handelingen II* 2007/08, nr. 34, p. 2618; *Kamerstukken II* 2007/08, 30 844, nr. 24 (motie leden Koopmans en Vermeij).

8. *Kamerstukken II* 2008/09, 30 844, nr. 44, p. 2. De motie wordt betrokken bij de actie 'bezinning op het leefomgevingsrecht'. Ook de motie Pieper, die verzoekt om een fundamentele herziening van het omgevingsrecht, wordt meegenomen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, nr. 16). Voor de zomer van 2010 zal de minister informeren over de voortgang van het Actieprogramma, zie *Kamerstukken II* 2009/10, nr. 47, p. 1-2.

9. Nut en noodzaak van model 4 blijven in deze bijdrage derhalve buiten beschouwing.

ingegaan op de verhouding tot het Europese recht (par. 3). Het is niet voor het eerst dat in wetgeving bij vergunningverlening toetsingskaders worden geïntegreerd. Zowel in Nederland, als in andere landen is hier reeds ervaring mee opgedaan en is geprobeerd om omgevingsrecht te integreren (par. 4). De bijdrage wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen (par. 5).

2. Het Nederlandse bestuursrecht

Bij het uitwerken van mogelijke voorstellen tot integratie van toetsingskaders binnen de Wabo, zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met een aantal juridische problemen die in de literatuur zijn gesignaleerd en voornamelijk verband houden met het specialiteitsbeginsel (par. 2.1). Tevens wordt ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen (par. 2.2).

2.1. Problemen gerelateerd aan het specialiteitsbeginsel

Het specialiteitsbeginsel verlangt van de wetgever dat aan het bestuur afgebakende bevoegdheden worden toegekend, zodat burgers beschermd worden tegen willekeurig overheidsoptreden. Realisering van model 4 is niet in strijd met het specialiteitsbeginsel, maar zou wel negatieve gevolgen kunnen hebben voor de waarborgfunctie die het specialiteitsbeginsel vervult.¹⁰ Zo zou de integratie van diverse omgevingsrechtelijke belangen in één breed toetsingskader kunnen leiden tot een ruim geformuleerd algemeen belang, zoals *bescherming van de fysieke leefomgeving*, waaraan de vergunningaanvraag moet worden beoordeeld. Door onder meer Schlössels, Michiels en Uylenburg is gewezen op de gevaren die gepaard kunnen gaan met één alomvattende toetsingsgrond.¹¹ In de eerste plaats wordt verondersteld dat een integraal afwegingskader onwenselijke consequenties heeft voor de rechterlijke toetsing. Door een vage algemene omschrijving van het te toetsen publieke belang krijgt de rechter minder houvast bij zijn toetsing. Is een publiek belang heel scherp gedefinieerd, dan is het voor een rechter ook eenvoudiger om te constateren of de uitoefening van een bestuursbevoegdheid in lijn is met het specifieke publieke belang. Als het publieke belang niet scherp is omlijnd, dan wordt het voor een rechter ook moeilijker om de rechtmatigheid van een bevoegdheidsuitoefening te beoordelen. Wanneer de rechterlijke controle minder wordt, ontstaat in de tweede plaats het risico dat de vergunningverlening een meer willekeurig karakter krijgt. Het bestuur verkrijgt meer vrijheid om naar eigen inzicht te handelen. Een gevaar daarvan is dat de specifieke deelbelangen die in het brede toetsingskader zijn geïntegreerd, bij de vergunningverlening gemakkelijk ondergesneeuwd raken. Oftewel: dat het bestuur met bepaalde belangen meer rekening houdt in vergelijking met andere belangen. Gelet op de bescherming van milieubelangen is het bij de besluitvorming over een omgevingsvergunning bijvoorbeeld niet wenselijk dat het bestuur in een integraal afwegingskader de vrijheid heeft om economische belangen te laten prevaleren boven milieu-belangen. In de derde plaats kan een integrale belangenafweging ten koste gaan van de rechtszekerheid van de burger. Als het bestuur meer vrijheid heeft om naar eigen inzicht belangen af te wegen, dan wordt het voor de burger moeilijk om op voorhand in te schatten op welke wijze de diverse algemene belangen door het bestuur worden afgewogen. Uit oogpunt van rechtsbescherming is dit onwenselijk.

Gelet op bovengenoemde gevaren (minder rechterlijke controle, willekeurige belangenafweging door het bestuur en minder rechtzekerheid voor burger) wordt betwijfeld of het huidige beschermingsniveau van belangen na volledige integratie van toetsingskaders nog kan worden gehandhaafd. Om die reden wordt zelfs afgevraagd of model 4 haalbaar is.¹² Sommigen zijn overigens minder sceptisch. Van den Broek ziet de mogelijke uitruil van deelbelangen en de doorbreking van het specialiteitsbeginsel als belangrijke voordelen van een breed integraal toetsingskader. Hij is ervan overtuigd dat het beschermingsniveau minstens gelijk blijft en zelfs kan toenemen omdat initiatiefnemers én overheden niet langer door het keurslijf van het specialiteitsbeginsel worden gedwongen om te kiezen voor suboptimale oplossingen.¹³ Hoe dan ook, de minister heeft de bovenstaande kritische opmerkingen uit de literatuur ter harte genomen. Zij heeft laten weten dat bij de integratie van toetsingskaders binnen de Wabo het streven niet is gericht op één alomvattende toetsingsgrond, maar dat beoogd wordt een samenhangend toetsingskader te ontwikkelen waaraan het bestuur in concrete gevallen toepassing kan geven.¹⁴ Wat wij ons hier precies bij moeten voorstellen is, zoals eerder aangegeven, nog niet duidelijk.

2.2. Mogelijke oplossingsrichtingen

Uit het voorgaande volgt dat voldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid voor burgers belangrijke aandachtspunten zijn bij het realiseren van model 4. Verschillende oplossingsrichtingen zijn denkbaar.

Om recht te doen aan het specialiteitsbeginsel, zou in een expliciet en gedetailleerd toetsingskader duidelijk kunnen worden aangegeven met welke belangen in welke mate rekening wordt gehouden bij de beslissing over een aanvraag van een omgevingsvergunning.¹⁵ Daarmee rijst dan wel de vraag in welk opzicht model 4 een meerwaarde vormt ten opzichte van model 3.¹⁶ Bij de gedachtevorming over verwezenlijking van model 4 is het mijns inziens dan ook relevant om in het oog te houden dat de mogelijkheid om deelbelangen tegen elkaar uit te ruilen als belangrijk

10. R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning en het specialiteitsbeginsel', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak* (Damen-bundel), Den Haag: BJu 2006, p. 155-166.

11. F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 140; R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning en de grenzen aan integratie', in: *Aan de grens van de milieuvergunning* (Vereniging voor milieurecht 2007-5), Den Haag: BJu 2007, p. 58-59. R.J.N.

Schlössels, 'De ondraaglijke lichtheid van het specialiteitsbeginsel. Iets over integratie van bestuursbevoegdheden, coördinatie van besluiten en rechtsbescherming', in: A.W. Heringa e.a., *Het bestuursrecht beschermd* (Stroink-bundel), Den Haag: Sdu uitgevers 2006, p. 153-169; A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels & A.G.A. Nijmeijer, 'Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie?', *TO* 2005, p. 5; P.C. Gilhuis, 'Naar minder of naar betere regelgeving in het milieurecht? Over herijking van de VROM-regelgeving', *TO* 2004, p. 44; Ook de Raad van State is kritisch in zijn advies, zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 4, p. 3.

12. F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 141.

13. J.H.G. van den Broek, 'De kroonjuwelen van VROM. Herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek', *NJB* 2005, p. 583.

14. *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, D, p. 16-17.

15. Vgl. R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning en het specialiteitsbeginsel', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak* (Damen-bundel), Den Haag: BJu 2006, p. 166.

16. Vgl. F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 15.

voordeel wordt gezien. Om te voorkomen dat economisch minder interessante belangen structureel het onderspit delfen, moet de belangenafweging op één of andere manier worden gereguleerd. Van Hall heeft daartoe enige suggesties gedaan en stelt voor om *veiligheidskleppen* op te nemen in de belangenafweging.¹⁷ Een vrije belangenafweging zou moeten kunnen binnen vooraf gestelde randvoorwaarden, zoals bepaalde algemene beginselen (voorzorgbeginsel, de ver- vuiler betaalt, bestrijding aan de bron en het compensatie beginsel) en/of grenswaarden. Ook Van den Broek wijst op de mogelijkheid van een dergelijk systeem. Hij maakt onderscheid tussen aspecten waaraan niet kan worden getornd, zoals de zwartelijststoffen en belangen met een bandbreedte. Belangen kunnen binnen die bandbreedte wel tegen elkaar worden afgewogen. Hij geeft aan dat wel een model moet worden ontwikkeld om de 'omgevingsappels en peren af te kunnen wegen'.¹⁸

Om meer rechtszekerheid en houvast te bieden bij de belangenafweging, kan ook gedacht worden aan nadere normering voor de uitoefening van bevoegdheden. Via een nationaal en/of regionaal planstelsels zou genormeerd kunnen worden binnen welke kaders de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen moet worden uitgeoefend. Een ander juridisch instrument uit het omgevingsrecht is eveneens interessant. Naast de individuele vergunningplicht wordt in het omgevingsrecht gebruikge- maakt van algemene regels waarin milieueisen worden gesteld aan bepaalde categorieën inrichtingen (art. 8.40 Wm AMvB's, zoals het Activiteitenbesluit). Bedrijven die onder deze algemene regels vallen, die voor bepaalde bedrijfs- sectoren zijn vastgesteld, hebben geen milieuvergunning nodig. In het kader van het project Modernisering Algemene regels zullen voor steeds meer bedrijfstakken algemene regels gelden.¹⁹ In de toekomst zal het vaak zo zijn dat voor een bedrijf, naast de benodigde omgevings- vergunning, ook algemene regels gelden voor wat betreft de bescherming van het milieu. Mogelijk kan het gevaar van het ondersneeuwen van deelbelangen binnen de belangen- afweging worden voorkomen door de bescherming van specifieke belangen te reguleren via een stelsel van algemene regels. Een nadeel van een dergelijk systeem is dat het ten koste zou kunnen gaan van de mogelijkheid om de toepasselijke normen via vergunningvoorschriften af te stemmen op de omstandigheden van het geval.

Tot slot kan nog gedacht worden om bij het creëren van een integraal toetsingskader een onderscheid te maken tussen de *aard van de activiteit* waarvoor een omgevings- vergunning wordt aangevraagd, zoals het bouwen van een bouwwerk zijnde een inrichting en het bouwen van een bouwwerk niet zijnde een inrichting. In het eerste geval zouden op basis van het huidige recht meerdere vergunnin- gen nodig zijn om de gewenste activiteit te realiseren (bouwvergunning en milieuvergunning) en in het tweede geval niet. Juist voor ingewikkelde activiteiten waarbij verschillende belangen een rol spelen (zoals ruimtelijke ordening, milieuaspecten, natuurbescherming en monu- mentenzorg) zou de mogelijke uitruil van deelbelangen een meerwaarde kunnen hebben. In de meerderheid van de gevallen gaat het volgens schattingen echter om wat wel genoemd wordt een enkelvoudige omgevingsvergunning.²⁰ Uitruil van deelbelangen met een complex afwegingskader is dan niet aan de orde. Wellicht is het mogelijk om categorieën

van activiteiten te onderscheiden waar het integrale toetsingskader bij aansluit.

Duidelijk is dat, om een zorgvuldige afweging te kunnen maken, de beschreven oplossingsrichtingen nader moeten worden uitgedacht, waarbij ook aandacht moet worden besteed aan de voor- en nadelen tussen de alternatieven.

3. Het Europese recht

Een mogelijk obstakel bij de verwezenlijking van model 4 waar in de literatuur op is gewezen, betreft de verhouding tot het Europese recht. Het Nederlandse omgevingsrecht wordt in belangrijke mate beïnvloed door het Europese recht omdat een groot deel van nieuwe wet- of regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht het gevolg is van implementatie van Europese richtlijnen. Een mogelijk probleem is dat de integratie op nationaal niveau niet aansluit bij het Europese recht. Het Europees milieurecht bestaat op dit moment voornamelijk uit sectorale regel- geving op het gebied van natuur, bodem, water, lucht, afval, geluid, producten en stoffen. Vedder stelt: 'Een nog verder- gaande integratie (model 4) is moeilijk, zo niet onmogelijk, te verenigen met het ontbreken van integratie op Europees niveau'.²¹ Blomberg is dezelfde mening toegedaan.²² Welke juridische knelpunten zijn te verwachten als de ontwikke- ling op nationaal en Europees niveau niet overeenkomt? Complicaties worden met name verwacht op het terrein van de implementatie van Europese richtlijnen. Woldendorp wijst op het risico dat de nationale regelgeving en de implementatie van de Europese regelgeving ingewikkelder worden naarmate in de nationale regelgeving meer wordt afgeweken van de structuur, reikwijdte en terminologie van de Europese regelgeving. Daarbij komt dat de Europese regelgeving voortdurend verandert en dat de Nederlandse wetgever dan telkens moet nagaan wat daarvan de consequentie is voor het integrale toetsingskader binnen de Wabo. Gesteld wordt dat integratie eerder op Europees niveau dan op nationaal niveau zou moeten plaatsvinden.²³

Nu is op Europees niveau een voorzichtige tendens richting inhoudelijke integratie waarneembaar. Zo vormt de IPPC-richtlijn een uitzondering op de overwegend sectorale opbouw van het Europees milieurecht.²⁴ Deze 'horizontale' richtlijn schrijft voor dat de verschillende emissies van onder de richtlijn vallende industriële installaties in lucht, water en bodem, in onderlinge samenhang worden gezien.

17. A. Van Hall, 'Belangenafweging in de wet op de fysieke omgeving', in: A. Driesprong e.a., *Lex aquarum, Liber amicorum. Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000, p. 152-156.

18. J.H.G. van den Broek, 'De bouw maakt het met Wabo en omgevingsvergunning', *BR* 2008, p. 161; J.H.G. van den Broek, 'Kroonjuwelen met scherpe randjes', *TO* 2006, p. 138; J.H.G. van den Broek, 'De kroonjuwelen van VROM. Herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek', *NJB* 2005, p. 578-584.

19. Zie T.P.Kramer (red.), *Modernisering algemene regels Wet milieu- beheer* (Vereniging voor Milieurecht 2006-6), Den Haag: Bju 2006, P. Houweling, *Van vergunning naar Algemene regels* (diss. Tilburg), Den Haag: Bju 2006.

20. F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 133.

21. H.H.B. Vedder, *De Wabo en het Europees recht*, *TO* 2006, p. 146.

22. H.W. de Vos & A.B. Blomberg, 'De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: meer dan procedurele integratie?', *RegelMaat* 2007, p. 67.

23. H.E. Woldendorp, 'De omgevingsvergunning in Europees perspectief', *M en R* 2005, p. 572-573.

24. Richtlijn 96/61/EG (*PbEG* 1996, L 257/26).

De reikwijdte van de huidige IPPC-richtlijn zal naar verwachting in 2010 met nog eens zes richtlijnen worden uitgebreid.²⁵ De IPPC-richtlijn verlangt een afweging tussen de effecten in de verschillende compartimenten, waarbij gekozen moet worden voor de optie die het best is voor het milieu. Door een bepaalde activiteit vanuit verschillende milieugezichts punten te beoordelen, wordt getracht te voorkomen dat een milieuprobleem van de ene naar de andere sector wordt verschoven. In hoeverre is de toekomstige ontwikkeling van het Europees milieubeleid gericht op integratie van omgevingsrechtelijke regelgeving?

Uit het voorgaande volgt dat bij het ontwerpen van model 4 kennis over de verhouding tot het Europese recht noodzakelijk is. Als het Europees milieubeleid niet is gericht op integratie van omgevingsrecht, rijst de vraag in hoeverre het mogelijk is dat de nationale wetgever voorziet in integratie. Ook voor zover het Europees milieubeleid wel is gericht op integratie, is het de vraag of dat implicaties heeft voor de vormgeving van een volledig integraal toetsingskader voor vergunningverlening op nationaal niveau.

4. Leren van het verleden en het heden

Integratie van toetsingskaders bij vergunningverlening is niet nieuw. In het Nederlandse omgevingsrecht heeft al eerder integratie van toetsingskaders plaatsgevonden en is ook al ervaring opgedaan met een integrale afweging van diverse belangen (par. 4.1). Uit eerder onderzoek blijkt dat ook in andere landen wordt gewerkt aan integratie van omgevingsrecht (par. 4.2). Kennis over de succes- en faalfactoren uit het verleden kan in belangrijke mate bijdragen aan de huidige discussie over de omgevingsvergunning met integrale belangenafweging.

4.1. Ervaring binnen het Nederlandse omgevingsrecht

In het kader van het ontwerpen van wetgeving voor een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging is het zinvol om aandacht te besteden aan de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet milieubeheer.²⁶ Met de invoering van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) zijn in 1993 vijf vergunningen en twee ontheffingen geïntegreerd in de Wm-vergunning. Een wezenlijk verschil met de omgevingsvergunning is dat in de Wm-vergunning alleen milieuhygiënische vergunningen zijn opgegaan. Een aantal milieuhygiënische vergunningen zijn bewust niet in de Wm-vergunning opgenomen, omdat deze vergunningen (bijvoorbeeld op grond van de Grondwaterwet en de Destructiewet) niet uitsluitend, of slechts in beperkte mate, de milieubescherming als doelstelling hebben. Met model 4 wordt juist beoogd om toetsingskaders die diverse belangen beogen te beschermen te integreren. Voorafgaand aan de totstandkoming van de Wm is evenwel volop gediscussieerd over de reikwijdte van de integrale milieuvergunning. Zo heeft een uitgebreid debat plaatsgevonden over de wenselijkheid van integratie van de Wvo-vergunning.²⁷ Argumenten die destijds in de discussie naar voren zijn gebracht, kunnen ook relevant zijn binnen de huidige discussie, waarin eveneens wordt gesproken over integratie met de Waterwet (dit is overigens wel op termijn geplaatst om het niet al te complex te maken, aldus de Minister van VROM).²⁸

Voorts is in dit verband ook de Waterwet relevant nu in deze wet zes vergunningstelsels op het terrein van water worden geïntegreerd in één watervergunning.²⁹ In tegenstelling tot de Wabo, ligt aan de watervergunning wel direct

een volledig integraal toetsingskader ten grondslag. Net als bij de Wm-vergunning is het verschil met de Wabo dat er geen belangen van verschillende beleidsterreinen zijn geïntegreerd. Het betreft alleen een integraal toetsingskader op het gebied van water. In art. 2.1 van de Waterwet zijn doelstellingen opgenomen, die tevens het afwegingskader vormen bij vergunningverlening. Daarnaast voorziet de wet in de mogelijkheid om krachtens de wet diverse normen vast te stellen die binnen het brede afwegingskader rechtszekerheid en houvast moeten bieden.³⁰

Interessant is dat op het gebied van waterbeheer reeds ervaring is opgedaan met een integrale afweging van belangen uit diverse beleidssectoren. Art. 3 lid 2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) voorziet in de mogelijkheid om bij vergunningverlening voor projecten in de Exclusief Economische Zone rekening te houden met andere belangen dan van waterstaatkundige aard, voor zover daarin niet is voorzien door, bij of krachtens een andere wet. Dit komt in de praktijk erop neer dat naast waterstaatkundige belangen ook milieubelangen en ruimtelijke orderingsbelangen worden beschermd middels de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze Wbr-vergunning is geïntegreerd in de Waterwet. Het toetsingskader van de Wbr is bijvoorbeeld relevant bij vergunningverlening voor windmolenparken in de Exclusief Economische Zone. De Graaf en Lubach constateren dat in de Wbr reeds is bewerkstelligd wat met model 4 binnen de Wabo wordt beoogd.³¹ Zij erkennen het proceseconomische voordeel dat gepaard gaat met het gegeven dat een project integraal kan worden beoordeeld, maar wijzen tegelijkertijd op de problemen gerelateerd aan het specialiteitsbeginsel. De ruime mate van beleidsvrijheid van het bestuur gaat ten koste van de rechtszekerheid van de aanvrager van de vergunning, hetgeen volgens hen ook blijkt uit de praktijk.

4.2. Ervaring in andere landen

Niet alleen in Nederland wordt nagedacht over integratie van het omgevingsrecht. Uit rechtsvergelijkende onderzoeken uit 2005 en 2003 volgt dat in verschillende landen op wettelijk niveau (Zeden, Finland en Duitsland), op planmatig niveau (Verenigd Koninkrijk en Denemarken) en op het niveau van vergunningverlening (Duitsland) geprobeerd is om enige integratie tussen milieu, waterbeheer en

25. De EU-ministers van milieu bereikten op 25 juni 2009 een politiek akkoord over het Commissievoorstel voor de 'Richtlijn inzake industriële emissies' (COM (2007) 844 def.).

26. P.C. Gilhuis, 'Naar minder of naar betere regelgeving in het milieurecht? Over herijking van de VROM-regelgeving', *TO* 2004, p. 41.

27. Zie Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis & N.S.J. Koeman (red.), *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 147 (i.h.b. noot 4).

28. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 24, p. 37.

29. Naar verwachting zal de Waterwet, inclusief uitvoeringsregeling en de Invoeringswet, in december 2009 in werking treden: *Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nrs. 2-3 (invoeringswet Waterwet); *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nrs. 2-3 (wetsvoorstel).

30. Th. G. Drupsteen, 'Een brede kijk, het specialiteitsbeginsel en de waterwet', in: Th. G. Drupsteen, H.J.M. Havekes & H.F.M.W. Van Rijswijk, *Weids water. Opstellen over waterrecht* (Van Hall-bundel), Den Haag: Sdu uitgevers 2006, p. 285-302.

31. K.J. de Graaf & D.A. Lubach, 'Naar een optimaal omgevingsrecht op zee?', in: K.J. de Graaf e.a., *Preadvies Nederlandse Vereniging voor Energierecht. Regulering van offshore windenergie*, Antwerpen – Oxford: Intersentia 2008, p. 63-66.

natuurbescherming te bewerkstelligen.³² Zo heeft Zweden sinds 1999 als eerste Europese lidstaat een integrale omgevingswet (*Miljöbalk*), waarin vijftien wetten op het terrein van milieu, natuur en water zijn geïntegreerd. Finland heeft deze wet gekopieerd. De omgevingswet kent bij vergunningverlening een tamelijk integrale belangenafweging. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag kunnen naast milieuhygiënische aspecten ook water en zelfs ruimtelijke aspecten meegenomen worden.³³ Een *one-paper-permit* ontbreekt helaas nog, volgens het ministerie van duurzame ontwikkeling.³⁴

Duitsland was als eerste lidstaat van Europa heel dichtbij de realisering van een integrale omgevingswet met daarbij een integrale omgevingsvergunning. Eind jaren zeventig is in Duitsland al begonnen met de voorbereidingen van de harmonisering van het omgevingsrecht. Dit resulteerde begin jaren negentig in een eerste zogenoemde *Professoren-ontwerp* van een geïntegreerd *Umweltgesetzbuch*, bestaande uit een algemeen en een bijzonder deel.³⁵ Na jarenlange voorbereiding is in 2007 een wetsvoorstel verschenen van het *Umweltgesetzbuch*, dat in 2008 aan het parlement is voorgelegd. Dit voorstel bevatte tevens een geïntegreerde vergunning. Het *Umweltgesetzbuch* is evenwel niet in werking getreden aangezien het voorstel in het parlement op weerstand is gestuit. De Uniepartijen (CDU/CSU) wilden wel een geïntegreerde vergunning, maar zonder de materiële integratie. Daarnaast eiste deelstaat Beieren een volledige afwijkmogelijkheid voor deelstaten, en dan zouden er in Duitsland twee vergunningssystemen naast elkaar bestaan. Vanwege dit politieke verzet verklaarde de *Bundesumweltminister* op 1 februari 2009 dat het realiseren van het *Umweltgesetzbuch* mislukt: 'Dumpfer Reformunwillen und blinde Blockadepolitik verhindern Vereinfachung des Umweltrechts'.³⁶ Hoewel een *Umweltgesetzbuch* er niet is gekomen, heeft er in 2009 wel een afgeslankte hervorming van het omgevingsrecht plaatsgevonden, onder meer op het gebied van de natuurbescherming en het waterrecht.³⁷

Met inwerkingtreding van de Wabo en de omgevingsvergunning loopt Nederland in Europa voorop wat betreft de integratie van omgevingsrecht. Een actueel onderzoek naar de ervaringen in onder meer Zweden en Duitsland is evenwel zinvol zodat in Nederland kan worden geprofiteerd van deze kennis.³⁸ Hoe ziet de belangenafweging bij vergunningverlening in Zweden eruit? Waarom heeft de integrale omgevingswet in Zweden niet tot een integrale omgevingsvergunning geleid? Op welke wijze is de *integrierte Vorhabengenehmigung* uit het Duitse wetsvoorstel gereguleerd? Tegen welke juridische problemen is men aangelopen? In hoeverre heeft in andere lidstaten debat plaatsgevonden over integrale belangenafweging bij vergunningverlening? In hoeverre is bij het voorbereiden van het *Umweltgesetzbuch* ook nagedacht over de relatie tot het Europese recht?³⁹ Met de beantwoording van deze vragen kan meer inzicht worden verkregen in mogelijke juridische knelpunten en oplossingsrichtingen ten aanzien van de Nederlandse omgevingsvergunning met integrale belangenafweging.

5. Conclusie

Integratie van toetsingskaders bij vergunningverlening is, op zijn zachtst gezegd, geen eenvoudige zaak. Terecht wordt vanuit de wetenschap dan ook afgevraagd of integratie van toetsingskaders bij vergunningverlening wel te realiseren valt. De totstandkoming van de Wm en de Waterwet laten

evenwel zien dat het mogelijk is. We moeten dan ook de gelegenheid aangrijpen om van deze ervaringen te leren. Daarbij dient wel in aanmerking te worden genomen dat een vernieuwend aspect van de integratie van toetsingskaders binnen de Wabo is dat belangen met verschillende doelstellingen worden geïntegreerd. Dus niet alleen milieuaspecten, maar ook belangen betreffende de ruimtelijke ordening, natuurbescherming en monumentenzorg. Dat maakt het vraagstuk van integratie wezenlijk anders en gecompliceerder dan destijds bij de realisering van de Wm-vergunning en meer recent de watervergunning. Dat de afweging van belangen uit diverse beleidssectoren lastig is, blijkt wel uit de ervaring die in het kader van de Wbr-vergunning is opgedaan. Mogelijke juridische belemmeringen die verwacht kunnen worden bij de realisering van model 4 zijn: minder rechterlijke controle, willekeurige belangenafweging door het bestuur en minder rechtzekerheid voor burger. Naast deze juridische problemen vormt de verhouding tot het Europees recht een belangrijk aandachtspunt. In dat verband verdient het aanbevelingen om ook de pogingen van andere lidstaten, zoals onder andere Zweden en Duitsland, om te komen tot verdergaande integratie van omgevingsrecht te bestuderen. Hoe gaan zij om met deze problematiek? Zijn er wellicht nog andere juridische problemen te verwachten?

Om de haalbaarheid van model 4 te kunnen beoordelen is van belang dat naast de signalering van juridische problemen ook over de oplossingen daarvoor wordt nagedacht. Met andere woorden: de complexiteit van het vraagstuk moet niet op voorhand in de weg staan aan het nadenken over de juridische mogelijkheden. De grenzen van het Nederlandse bestuursrecht en het Europese recht vormen hierbij onmiskenbaar de randvoorwaarden waarbinnen de omgevingsvergunning met integrale belangenafweging gerealiseerd moet worden. De minister heeft al aangegeven dat wat betreft de verdere integratie van toetsingskaders gedacht wordt aan een gefaseerde aanpak waarbij zorgvuldig rekening kan worden gehouden met de praktijkervaringen met de nieuwe Wabo en met recente vernieuwingen in de wetgeving van VROM, zoals de geplande crisis- en herstelwetgeving.⁴⁰ Voorlopig is de omgevingsvergunning met integrale belangenafweging toekomstmuziek.

32. M.G.G. Neven & F.H. Kistenkas, *Streken vergeleken; hoofdlijnen, imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief*, Alterra Rapport 2005, nr. 1222.2 (*Kamerstukken II* 30 192, 2005/06, nr. 2); Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17

33. Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17, p. 148.

34. M.G.G. Neven e.a., *Eurosites Insights. Image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective*, Alterra Rapport 2005, p. 55 (*Kamerstukken II* 30 192, 2005/06, nr. 2).

35. Zie P. Szczekalla, 'Vom Beruf unserer Zeit für eine europäisierte Gesetzgebung. Das Umweltgesetzbuch und seine Einbettung in das Umweltrecht der Europäischen Union', *DVBL* 2008, p. 301-304 en Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17, p. 41.

36. Persbericht van 2 februari 2009, beschikbaar via www.bmu.de.

37. Zie A. Scheidler, 'Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuchs', *UPR* 2009, p. 173-176 en het persbericht van 10 juli 2009, beschikbaar via www.bmu.de.

38. Vgl. F.C.M.A. Michiels, 'Het wetsvoorstel Wabo (deel 1). Verslag van de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 29 november 2007 te Amersfoort', *BR* 2008, p. 236.

39. Vgl. P. Szczekalla, 'Vom Beruf unserer Zeit für eine europäisierte Gesetzgebung. Das Umweltgesetzbuch und seine Einbettung in das Umweltrecht der Europäischen Union', *DVBL* 2008, p. 300-309.

40. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 24, p. 36.